

Kié legyen a kontroll?

A közoktatás átalakításának aktuális kérdései

Gyimesi Péter

Napjainkban a közoktatás teljes alrendszerének átfogó reformja zajlik. Az egyik legfontosabb humán közszolgáltatás a folyamat eredményeképpen teljesen új alapokra helyeződik mind a jogszabályi környezet, mind a finanszírozás, mind pedig az irányítás szempontjából. Az átalakítás egyik különösen érdekes kérdése a szolgáltatás biztosítása feletti kontroll lehetőségének áthelyeződése, újrastrukturálódása. Tanulmányomban e részkérdés vizsgálatát kívánom elvégezni, különösképpen foglalkoztat ugyanis, hogy e lépések következtében hogyan változik meg a decentralizáció és a szubszidiaritás foka, s ez mennyire képes befolyásolni a közösségi kontroll demokratikus jogát. Felvete továbbá azt a kérdést is, hogy adott esetben a kontroll jogosultságának áthelyeződése kihatással van-e a demokrácia minőségére. Ezzel összefüggésben arra keresem a választ, hogy a hatékonyság avagy a szubszidiaritás rendelkezik-e nagyobb relevanciával egy-egy közszolgáltatás megszervezése kapcsán. Megvizsgálom továbbá a jelenleg zajló oktatási átalakítás modelljét és a megelőző szisztémát, s az összehasonlítás révén hiszem, hogy ezen igazán fontos és kifejezetten elméleti jellegű kérdésekre nagyobb rálátást tudok biztosítani az olvasó számára.

Fogalmi alapvetés, kutatói alapállás

Miért kell kontroll?

A téma vizsgálatának előfeltételeként már e helyütt is jeleznem kell, hogy véleményem szerint az egyes közszolgáltatások társadalmi kontrolljának megléte a hatékony és demokratikus szolgáltatási rendszer működésének alapfeltétele. A jóléti államok szerteágazó feladatrendszere ugyanis jelentősen befolyásolja a polgárok mindennapi életét, azon belül is az életminőségét. Az egyes jóléti közszolgáltatások kiterjedtsége Gøsta Esping-Andersen felfogása szerint ugyanis automatikusan eredményezi a dekommodifikáció magasabb fokát.¹ Ez a gyakorlatban nem jelent mást, mint az egyénnek a piaci hatások alól történő „felszabadítását”, legalábbis létszükségleteinek kielégítése tekintetében. Azonban ha ezt a

¹ ANDERSEN, Gøsta-Esping: *Mi a jóléti állam?* In.: FERGE Zsuzsa – LÉVAI Katalin: *A jóléti állam*, T-Twins Kiadó, Budapest, 1991., 589pp

feltételezést megfordítjuk, akkor– legalábbis elméleti síkon – a fordított dekommodifikáció modelljéhez jutunk el. Véleményem szerint ugyanis minél inkább függetlenné válik az egyén a piac hatásaitól, annál inkább válik függővé az állam által nyújtott szolgáltatásoktól. Fontos megjegyeznünk, hogy a fordított dekommodifikáció tiszta formájában soha nem jön létre, hiszen a leginkább kiterjedten funkcionáló jóléti állam sem képes minden egyes szolgáltatást úgy biztosítani, hogy a piaci szereplőknek nem hagy teret. Ettől függetlenül az egyén és az állami szolgáltatások közti interdependencia fennáll, a közszolgáltatások rendszeréből történő „kiszerezés” ugyanis idővel egyre magasabb költségeket indukál, s így indirekten kizárja – legalábbis jó néhány társadalmi réteg számára – az államtól független szolgáltatások igénybevételét.² Véleményem szerint pontosan ez a függés teszi indokolttá azt, hogy az állampolgárok az egyes közszolgáltatások működése, alakítása tekintetében kontrollt gyakorolhassanak, e kontroll lehetőségének megteremtése és megőrzése pedig a közoktatás tekintetében kifejezetten indokolt.

Mi is az a kontroll?

A kontroll lehetőségeinek és mibenlétének vizsgálata előtt tisztáznunk kell azt is, hogy mit értünk kontroll alatt. Az egy adott szervezet/szolgáltatás működésére történő befolyásgyakorlás lehetőségét ugyanis több fogalommal is leírhatjuk, éppen ezért fontos, hogy az általam használt kifejezés lehető legpontosabb definícióját adjuk meg. Tanulmányomban az állampolgári befolyásolás lehetőségét konzekvensen kontrollként aposztrofálok, nem pedig ellenőrzésként. Komoly különbség mutatkozik ugyanis e két terminológia jelentéstartalma között, s bár az ellenőrzés is adekvát megnevezésnek tűnik, mégsem a legjobb választás. A szó pontos jelentését témánkhoz legközelebb esően a közigazgatás tárgyköréből adaptálhatjuk. Ficzere Lajos szerint az ellenőrzés mindenképpen összekapcsolódik az irányítással, „*célja ugyanis az információszerzés az irányított működéséről, viszonyairól a megfelelő irányítói intézkedés megalapozásához.*”³ A közoktatás – és általában bármely közszolgáltatás – működésének állampolgárok által történő befolyásolása ugyanakkor semmi esetre sem hozza magával az irányítói intézkedés megtételének lehetőségét, ezért a kifejezés használata nem lehet megalapozott.

² Legplasztikusabb példaként a magániskolákat lehetne ehelyütt felhozni: míg az állam által fenntartott oktatási intézményekben a gyermekek taníttatása díjmentes, ugyanez egy alapítványi/magániskolában komoly anyagi források mobilizálását teszi szükségessé.

³ FAZEKAS Mariann – FICZERE Lajos: *Magyar közigazgatási jog: Általános rész*, Osiris Kiadó, Budapest, 2004., 244pp

Éppen ez okból kifolyólag vélem úgy, hogy megfelelőbb a kontroll fogalmának alkalmazása, hiszen e kifejezés nem hordozza magában feltétlenül a közvetlen irányítás lehetőségét, sokkal közvetettebb, „puhább” befolyásgyakorlásra enged következtetni. A terminológiát előszeretettel alkalmazzák a civil szervezetek érdekképviselői tevékenységének leírására is. az ugyanakkor egyértelmű, hogy ezen szervezetek az állami szervek felett közvetlen irányítási jogkörrel nem rendelkeznek, csupán külső, érdekartikuláló szerepük van. E jellemzők alapján véleményem szerint e terminológia jól alkalmazható az állampolgárok közszolgáltatásokkal kapcsolatos érdekartikulációs lehetőségeire.

Szubszidiaritás – kontroll – hatékonyság

A fentebb leírt érdekartikuláció lehetősége a közszolgáltatások szabályszerű és szakmai működése érdekében természetesen csupán korlátozott lehet. A modern állam működésének alapját képező képviselői demokrácia működési modellje is ezt a gyakorlatot erősíti. Szinte elképzelhetetlen ugyanis, hogy az egyes állampolgárok érdekeit, véleményét közvetlen módon lehessen becsatornázni egy adott szolgáltatás működési rendjébe. Minden időben megfelelő módozatot kell tehát találni a kontroll érvényesítésére. Ennek egyik lehetséges formája a helyi közösségek, a helyhatóságok bevonásával működtetett szolgáltatási rendszer. Amennyiben ugyanis az ellátás megszervezése helyben, illetve kisebb körzetekben történik meg, az egyes állampolgárok „közelebb kerülnek” a döntési központhoz, melyre adott esetben akár nagyobb befolyást is gyakorolhatnak. Ez a demokráciaelméleti megközelítés szorosan összefügg a szubszidiaritás elvének érvényesülésre juttatásával is. A szubszidiaritás klasszikus megfogalmazása szerint ugyanis „(...) a szociális felelősség elsősorban az egyénre vagy a társadalom egyénhez legközelebb álló szintjére hárul.”⁴ A legközelebbi szint meghatározásáról természetesen élénk vita folyik. Véleményem szerint ugyanakkor egységes definíciót nem alkothatunk e jelenségre, meghatározását a szociális felelősség minden egyes megjelenési formája esetében külön-külön kell elvégeznünk. Mai társadalmi berendezkedésünk keretei között egyértelműnek tűnik, hogy az oktatás megszervezése tekintetében az egyénhez legközelebb álló szintként a helyi közösségi, helyhatósági szintet határozhatjuk meg. Ez a szint tűnik ugyanis mértékében és ellátotti körében minimálisan alkalmasnak a szolgáltatás elégséges megszervezésére azzal együtt, hogy még az egyénhez viszonylagosan „közel” helyezkedik el. S pontosan ez az a szint is, amelynek keretei között az

⁴ PÁLNÉ Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*, Dialóg Campus, Pécs-Budapest, 2008. 28pp

állampolgárok még viszonylagos befolyást is tudnak gyakorolni a képviseleti demokrácia szabályrendszere által kiválasztott döntéshozókra.

A kontroll lehetőségét és működésének gyakorlati mivoltát két tényező befolyásolja. Ezek közül az egyik a képviseleti demokrácia működése. A népszuverenitás révén megválasztott képviselők reprezentálják a közösség érdekeit, meghatározzák hosszú távú céljait, prioritásait. Ezt a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény már bevezető rendelkezéseiben is kinyilvánítja, a következőképpen: „*A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. (...) A választópolgárok **választott képviselőik útján** (kiemelés tőlem) és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogait.*”⁵ Az egyes egyének, csoportok érdekeinek érvényesítése tehát csakis a teljes közösséget megjelenítő, felhatalmazott képviselőkön keresztül lehetséges. Ezek az aktorok ebben az esetben kvázi szűrőként jelennek meg tehát, melyen keresztül összhangba kerülnek a részérdekek és a teljes helyi közösség által fontosnak tartott érdekek. A gyakorlatban azonban mégis adott a lehetőség az egyes jelentős csoportok véleményének becsatornázására, megjelenítésére. Mindez a helyi közmeghallgatások vagy a képviselő-testületi tagok fogadóórái alkalmával vagy akár a képviselő-testület nyilvános ülésein mehet végbe felszólalással vagy írásbeli kérdés/petíció benyújtásával, akár egyénileg, akár pedig szervezeten, egyesületekbe, civil szervezetekbe tömörülve. Ez utóbbi szerveződések kialakításának lehetősége a helyi szinten vélhetően nagyobb, tekintve, hogy a szervezet célkitűzése az egyéneket nagyobb mértékben és közvetlenebbül érinti. Nem véletlen az sem, hogy a településfejlesztéssel – tehát a település mindennapi életével, jövőbeli kilátásaival – foglalkozó civil szervezetek számossága igen nagy, a Központi Statisztikai Hivatal 2011-ben 4.048 ilyen tematikájú alapítványt és társas civil szervezetet⁶ tartott nyilván. Ez az adat kellőképpen reprezentálja a téma fontosságát és a civil szervezeti szektorba történő beágyazottságát.

Mint láthatjuk a szubszidiaritás elvének érvényesülése és az egyes szolgáltatások megszervezésének demokratikus keretek közötti befolyásolási lehetősége fontos, de nem egyetlen kritérium a közszolgáltatás-szervezés keretei között. A jó közszolgáltatási rendszer másik, legalább ennyire fontos ismérve a hatékonyság. A hatékonyságról a téma szempontjából többféle értelemben beszélhetünk, szót ejthetünk pénzügyi, hozzáférési és

⁵ 2011. évi CLXXXIX törvény 2. § (2) és (4) bekezdés.

⁶ Forrás: KSH on-line adatbázis - http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpg004.html

szakmai hatékonyságról is. Speciálisan az oktatás területén belül is érvényesülnek ezek a szempontok. A pénzügyi hatékonyság könnyen értelmezhető alaptézis, nem jelent mást, mint a költségvetési ráfordítások csökkenő mértékét. A hozzáférési hatékonyság voltaképpen földrajzi elérési hatékonyságként tételezhető, s az egyes tanulóknak az iskolai szolgáltatások minél könnyebb elérésében mérhető. A szakmai hatékonyság kérdésköre összetett, egyrészt a minél magasabb színvonalú pedagógiai szakmai szolgáltatás elérését jelenti, másrészt pedig szorosan összekapcsolódik a pénzügyi hatékonyság kérdéskörével a tekintetben, hogy a minél magasabb színvonalat lehetőség szerint minél kisebb anyagi ráfordítással kívánjuk elérni.

Kétségtelen tény és szomorú tapasztalat, hogy a minél magasabb fokú hatékonyság elérése sok esetben szembekerül a szubszidiaritás követelményeinek kielégítésével. A hatékonyság egyes rétegei egy kivétellel – a hozzáférési hatékonyság kivételével – ugyanis mind-mind az oktatási szolgáltatás minél nagyobb földrajzi térben történő egységes, felülről vezérelt megszervezésének követelményét állítják fel. E követelmény egyértelműen a források – úgy anyagi, mint humán erőforrások – szűkösségéből és ebből fakadóan korlátos elosztási lehetőségéből forrásozik. A nagyobb ellátási körzettel rendelkező iskolaközpontok működtetése ugyanis vélhetően kevesebb anyagi ráfordítással jár az infrastruktúra tekintetében. A nagyobb központokban történő munkavégzés pedig egyértelműen vonzóbb alternatíva a pedagógusok számára is, ha pedig a központok kialakítása a kisebb ellátási helyek felszámolásával jár együtt, akkor a fenntartónak lehetősége mutatkozik a személyzet „megválogatására” egyértelműen szakmai szempontok alapján. Ez a lehetőség pedig képes a szakmai hatékonyság mértékének növelésére. A centrumokba szervezett ellátás egyetlen nem kellőképpen hatékony eleme az ellátotti elérés lehetőségének csökkenése. A nem közvetlenül, helyben történő szolgáltatásnyújtás ugyanis mindenképpen a gyermekek utaztatását indukálja. E negatív externáliaként tételezhető jelenség hatásai azonban viszonylag könnyen kiküszöbölhetőek a tömegközlekedés fejlesztésével.

A hatékonysági alapokon megszervezett oktatási közszolgáltatás tehát elméletben mindenképpen sikeres forгатókönyvként írható le. Látnunk kell azonban azt, hogy a centrumokba szervezett, központilag irányított szolgáltatásnyújtás mindenképpen ellentétben áll a szubszidiaritás elvével és az állampolgári kontroll fentebb taglalt lehetőségeinek minél teljesebb körű érvényesítésével. A döntéshozó számára felmerülő kérdés a szolgáltatás-szervezés strukturálása esetében tehát a következőképpen hangzik: szubszidiárius avagy hatékonysági alapokon szervezze meg az oktatási rendszert? Habár léteznek technikák a két

követelményrendszer ötvözésére, látnunk kell, hogy a feltételek a legtöbb ponton kioltják egymást. Éppen ezért a gyakorlatban általánosságban az egyik kiindulási alap melletti szilárd elköteleződést és az elvek következetes érvényesítését figyelhetjük meg. Magyarországon a jelenleg zajló oktatási reformban éppen egy ilyen paradigmaváltásnak lehetünk tanúi, éppen ezért véleményem szerint a szemléletváltásnak a kiindulási alap és a kontroll változása szempontjából is fontos és kellőképpen szemléletes leírását tudjuk nyújtani azzal, hogy megvizsgáljuk az oktatásszervezés közelmúltját és jelenét.

Oktatásszervezési modellek a kontroll szempontjából

Magyarország jelenleg meglehetősen különleges és a kutató számára előnyös helyzetben van. Míg ugyanis a rendszerváltás után kialakított oktatásszervezési modellt ugyanis a szubszidiárius elveknek megfelelő szisztémaként értelmezhetjük, a jelenleg zajló reformfolyamat eredményeként egy meglehetősen hatékonyságközpontú rendszer van kialakulóban. A két szakasz tehát egyértelműen elkülöníthető egymástól a létrehozásakor követett alapértékek mentén. De ugyanígy különbséget tudunk tenni demokráciaelméleti szempontból, a kontroll foka és helye nyomán is. E disztinkciós elvet követve a megelőző, rendszerváltáskor kialakított szisztémát a helyi-közösségi kontroll modelljének, míg a jelenleg kialakulóban lévő rendszert oktatásszervezési rendszert a központosított kontroll modelljének neveztem el.

A megelőző állapot – a helyi-közösségi kontroll modellje

A helyi-közösségi kontroll modelljeként tételezhető oktatási rendszer a rendszerváltást megelőző monolit államberendezkedést leváltó reformperiódus hozta létre. Jogszabályi kereteit a részleteiben még ma is hatályban lévő 1993. évi LXXIX törvény határozta meg. A törvény szellemiségét alapvetően meghatározza a fenntartói kör kibővítése és a fenntartóknak az oktatás megszervezésének technikai kérdéseiben adott nagyfokú szabadság. A fenntartói körben alapvetően három csoportot különíthetünk el: az egyházakat, a nonprofit szervezeteket (alapítványokat) és a helyi-megyei önkormányzatokat. Témánk szempontjából számunkra érthetően ez utóbbi fenntartó jogosultságai a legfontosabbak.

A jogszabály egyértelműen megállapítja, hogy „Az állam az ingyenes és kötelező általános iskoláról az állami szervek és a helyi önkormányzatok intézményfenntartói tevékenysége, illetve az állami, a helyi önkormányzati feladatellátás keretében gondoskodik.”⁷ Az intézményfenntartó tevékenység igen széleskörű jogosultságokat adott az önkormányzatok számára intézményei mindennapi életének irányításához. A jogszabály és a rendszerváltást követő döntéshozói akarat voltaképpen a szakmai irányításon és felügyeleten kívül minden egyéb – az oktatási intézmény működésével kapcsolatos – döntés meghozatalát az önkormányzat hatáskörébe utalt. E döntéshozatali jogosultságok körében az önkormányzat voltaképpen a működést meghatározó keretszabályok mentén önállóan, a helyi adottságoknak és igényeknek megfelelően szervezhette meg az oktatási közszolgáltatást. A helyi közösség felhatalmazásával működő képviselő-testületek dönthettek például működési-gazdálkodási kérdésekről: az oktatási intézmény létesítéséről, gazdálkodási jogköréről, átszervezéséről, megszüntetéséről, tevékenységi köréről, meghatározhatták költségvetését.⁸ Ezen felül az operatív szakmai irányításra vonatkozóan is befolyást gyakorolhattak azáltal, hogy meghatározták az adott tanévben indítható osztályok számát, engedélyezték az átlagos osztálylétszámtól való eltérést, valamint legfőképpen azzal, hogy pályáztatás útján kiválasztották és megbízták az iskola igazgatóját és felette a munkáltatói jogkört gyakorolták.⁹ Egyértelműen látható tehát, hogy a rendszerváltás után kialakított oktatásszervezési modell a helyhatóságok irányítási privilégiumát teremtette meg. Az oktatás szakmai színvonalának biztosítása a keretszabályok, kimeneti mérőpontok és legfőképpen a Nemzeti Alaptanterv révén biztosított volt, azonban az e kritériumoknak történő megfelelés intézményi-működési keretei viszonylag szabadon alakíthatóak voltak.

Ezt legplasztikusabban a közszolgáltatás ellátásának társulási szintű megszervezése mutatja be. Elégtelen feltételek mellett ugyanis az önkormányzatok szabadon dönthettek¹⁰ intézményfenntartó társulások létrehozásáról, ezáltal a működtetést több helyhatóság bevonásával gazdaságosabban és nagyobb kihasználtsággal tudták biztosítani. Az erről szóló döntést ugyanakkor szintén a helyben lakó választópolgárokat reprezentáló képviselő-testületeknek kellett meghozniuk.

Az előző fejezetben részletesebben tárgyalt állampolgári érdekérvényesítés lehetősége pontosan e tényezők miatt vált véleményem szerint helyi, közösségi kontrollá ebben a

⁷ 1993. évi LXXIX. törvény 3. § (3) bekezdés.

⁸ 1993. évi LXXIX. törvény 102. § (2) bekezdés a) és b) pontjai (2012. január 1-i időállapot szerinti törvénytöredék.)

⁹ 1993. évi LXXIX. törvény 102. § (2) bekezdés c) és e) pontjai (2012. január 1-i időállapot szerinti törvénytöredék.)

¹⁰ Erre az 1993. évi LXXIX. törvény 89/A. paragrafus és a 2004. évi CVII. törvény is lehetőséget adott.

szisztémában. Az oktatási intézmények irányításra, szervezeti feltételeik, jövőjük ugyanis a település választópolgárait közvetlenül képviselő testületek jogosultak. Ez által – és az előző fejezetben taglalt hatékonyabb állampolgári érdekérvényesítési lehetőségek által – ez a modell szinte teljes mértékben kielégítette a szubszidiaritás követelményrendszerét, ezzel párhuzamosan pedig a döntések felügyeletét, befolyásolási lehetőségét is a helyi közösségekhez delegálta.

Ez a felettebb decentralizált oktatásszervezési struktúra ugyanakkor a hatékonyság követelményeinek nem teljes mértékben felelt meg. Ez a jellemző abszolút mértékben tetten érhető a kistérségi társulások által szervezett oktatási rendszer működésében: 2009-ben a társulások 99%-a (172 társulás)¹¹ vállalta a közoktatási feladatok megszervezését. Egyértelműen megállapítható tehát, hogy a helyben történő feladatellátás beleütközött a hatékonyság követelményrendszerének korlátaiba, s egy sajátos önszerveződési modellt követve elindult a racionalizálás irányába. Fontos megjegyeznünk azonban, hogy ebben az esetben is a helyi közösség reprezentánsainak tudatos döntéséről volt szó, melyet az állampolgárok a már bevett módozatok valamelyikével akár módosíthattak is. A kontroll gyakorlásának lehetősége tehát megmaradt, szintje azonban egy fokkal „magasabbra került”. Míg ugyanis a helyi ellátásnál a képviselő-testületre történő nyomásgyakorláson keresztül lehetséges a kontroll gyakorlása, addig a térségi ellátás esetében az kistérségi társulás tanács a fő döntéshozó szerv – ezáltal pedig a kontroll által befolyásolható aktor.

A 2011-ben életbe lépett oktatásügyi változások azonban teljesen új szisztémát alakítottak ki, mely átrendezte a kontrollgyakorlás lehetőségeit és színtereit is, kialakítva a központosított kontroll rendszerét, melyet a következő alfejezetben mutatok be.

A jelenleg formálódó rendszer – a központosított kontroll modellje

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC törvény gyökeres változásokat indukált a közoktatás irányítási és szervezeti szintjein egyaránt. A fenntartók köréből ugyanis a jogszabály hatályba lépésével kikerültek a helyi-megyei önkormányzatok, helyüket pedig az állam vette át. A közoktatás megszervezése ennek köszönhetően napjainkban már közvetlenül központi szinten történik meg, a törvény fogalmai szerint a rendszer fenntartója „(...) az a

¹¹ Forrás: KOVÁCS Katalin: *Társulási vagy megszűnési kényszer: Közoktatás-szervezés a többcélú kistérségi társulásokban*, In.: *Tér és Társadalom*, 2010/4., 110pp

természetes vagy jogi személy, aki vagy amely a köznevelési feladat ellátására való jogosultságot megszerezte vagy azzal rendelkezik, és - e törvényben foglalt esetben a működtetővel közösen - a köznevelési intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodik."¹² Az állami fenntartású iskolák esetén tehát a fenntartó maga az állam, mely e célra létrehozott dekoncentrált szerve, - a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ – útján gondoskodik feladatai ellátásáról. A korábban az önkormányzatok hatáskörébe delegált feladatok és döntési jogosítványok az új szisztémában a Klebelsberg Központot illetik meg, az új struktúrában tehát a korábbi decentralizált vonások helyett a dekoncentrációs tendenciák erősödnek meg. A helyhatóságok jogosultságai a működtetésre korlátozódnak, amely csupán az ingatlanvagyon kezelését és fenntartását jelenti, a szakmai irányításba és az oktatási intézmény mindennapi és működését érintő kérdésekbe történő beleszólási jogosítványaik megszűntek.

Elmondható tehát, hogy az átalakítás következtében a polgároknak az oktatási intézmények felett gyakorolható kontroll lehetősége szűkül. Mindez abból következik, hogy az intézmények jövőjéről szóló döntések immár magasabb, központi, körzeti szinten¹³ születnek meg, melyre kisebb befolyásuk van. E szint áthelyeződése pedig nem jelent mást, mint a szubszidiaritás mértékének csökkenését. A helyzet demokráciaelméleti szempontból is hasonló. A helyhatósági önkormányzatok a helyi közösség közvetlen felhatalmazása alapján működnek és a gyakorlatban könnyebben számonkérhetőek mint a központi döntéshozatali szintnek alárendelt dekoncentrált szervezetrendszerek. Ezáltal – elméleti síkon szemlélve a kérdést – a jelenlegi modellben meghozott döntések sokkal áttételesebb állampolgári felhatalmazással születnek meg. Ez a probléma különösen akkor válik plasztikussá, ha nagy horderejű döntésekről – például egy intézmény megszüntetéséről – beszélünk.

Pozitív vonásként elmondhatjuk, hogy az átalakítás és a központi irányítás modellje mellett szól a hatékonyság várható növekedése. Gyakorlati szempontok alapján mérlegelve ugyanis az egy központból irányított szisztémában az erőforrások elosztása, a szükséges eszközök beszerzése optimálisabb lehet. A felesleges kapacitások feltárása és megszüntetése is jóval könnyebb egy centralizált felépítésű rendszerben. Így könnyen elképzelhető, hogy a jövőben az eddig az önkormányzatok eseti döntései alapján működő, kis létszámú oktatási intézmények bezárásra kerülnek, ezáltal a pénzügyi hatékonyság növekszik. Ugyanígy a

¹² 2011. évi CXCV. törvény 4. § 9. pontja

¹³ Az oktatásirányítás legalsó fokú szervezeti szintje a járási tankerület, mely az államigazgatási térbeosztásnak megfelelően szerveződött meg. Ezért az oktatással kapcsolatos döntéseket jelenleg nem helyi, hanem legalábbis körzeti szinten születő döntésekként tételezhetjük.

technikai fejlesztések a központi beszerzés révén feltételezhetően jobb anyagi kondíciókkal folytathatóak le.

A központosítás elleni érvként azonban a már említett demokráciaelméleti, szubszidiaritási kérdéseken túl a hatékonyság terén leselkedő veszélyeket is felhozhatunk. Minél nagyobb ugyanis egy intézmény mérete, annál inkább csökkenhet a működésének hatékonysága. Erre vonatkozó megfigyeléseit a közösségi választás elméletének egyik úttörője, Anthony Downs 1967-ben tizenhat ún. „törvényben” foglalta össze, melyek leírják a közintézmények működésének bürokratikus hibáit. Ezek közül a jelenleg kialakulóban lévő oktatási szisztémára vonatkozóan csupán kettőt kívánok kiemelni

- *„az egyre kisebb irányítás törvénye: minél nagyobb méretű egy adott szervezet annál szegényesebb az együttműködés;*
- *az irányítás megkettőzésének törvénye: Downs úgy véli, hogy a nagy méretű szervezetek tökéletes irányítására való törekvés új szervezet létrehozását hozza magával.”¹⁴*

Habár Klebelsberg Intézményfenntartó Központ hivatali hálózatának működéséről még viszonylag kevés információval rendelkezünk, mégis megállapíthatjuk, hogy az e két törvény által kilátásba helyezett anomáliák megjelenésének esélye igen nagy. Jelenleg az Intézményfenntartó Központ ugyanis közel 120 ezer pedagógus¹⁵ munkáltatójaként 19 megyeközponti és 198 járási tankerületi szervezeti egységgel működik. Ekkora személyi állománnyal, többszintű szervezetirendszerrel és országos feladatkörrel rendelkező intézmény esetében feltételezhetjük, hogy a lehető legjobban szervezett működés mellett is várható a bürokratikus kudarcok megjelenése. Ez a jelenség pedig könnyen eliminálhatja azokat a hatékonyságból fakadó előnyöket, melyekről fentebb már külön említést tettem. Ez különösen azért lenne kifejezetten hátrányos, mert az alapvető reformfilozófia alapján a szubszidiaritás éppen a gazdasági-szervezeti hatékonyság érdekében került háttérbe.

Összegzés

Tanulmányomban a jelenleg zajló oktatásszervezési átalakítás példáján megkíséreltem felfesteni az állampolgári kontroll mibenlétét és annak jelenlegi változásait. Láthattuk, hogy a

¹⁴ Forrás: JENEI György: Közigazgatás-menedzsment, Századvég, Budapest, 2005., 45pp

¹⁵ 2012-ben az alap- és középfokú iskolákban dolgozó pedagógusok száma 119.329 fő volt. Forrás: KSH on-line adatbázis: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zoi010.html

kontroll fogalma szorosan összefügg a szubszidiaritás, a decentralizáció és a hatékonyság kérdéskörével is, az egyik tényező megváltozása automatikusan eredményezi a többi módosulását is. A kontroll két különböző modelljén keresztül érzékeltetni próbáltam a szervezési felfogások, kiinduló alapok különbözőségeit, ezáltal kívántam rávilágítani arra, hogy az egymástól gyökeresen különböző ideáltipikus modellek megvalósítási igénye mennyire különböző gyakorlatban működő rendszerekhez vezethetnek. A bevezetőben feltett kérdésre – miszerint a szubszidiaritás avagy a hatékonyság fontosabb-e egy adott szolgáltatás megszervezésénél – azonban nem tudok, véleményem szerint nem is lehet kielégítő választ adni. Annyi bizonyos, hogy a két tényező összhangját kell megteremteni annak érdekében, hogy a közszolgáltatásokat a lehető legnagyobb hatékonysággal, egyben az állampolgári kontroll minél teljesebb lehetőségével együtt lehessen biztosítani. Hiszem és remélem azt, hogy Magyarországon is megteremtődhet ilyen összhang.